CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR: BELERMINA BARUJA DE MENDOZA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 4252/2010 "QUE MODIFICA EL ART. 9° DE LA LEY N° 2345/2003. N° 1189. AÑO 2020. ----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Ochocientos sesenta y ocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores GUSTAVO SANTANDER DANS, VÍCTOR RÍOS OJEDA y CÉSAR DIESEL JUNGHANNS,** ante mí Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR: BELERMINA BARUJA DE MENDOZA C/ ART. 1° DE LA LEY N° 4252/2010 "QUE MODIFICA EL ART. 9° DE LA LEY N° 2345/2003**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Señora Belermina Baruja de Mendoza, por derecho propio y bajo patrocinio de abogado.----------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: ----------

C U E S T I Ó N:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?----------
Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **RÍOS OJEDA, SANTANDER DANS y DIESEL JUNGHANNS.**----------

A la cuestión planteada, el **Doctor RÍOS OJEDA**, dijo: ----------

1. Se presenta la Sra. **BELERMINA BARUJA DE MENDOZA**, por derecho propio y bajo patrocinio de Abogado a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el **Artículo 1 de la Ley N 4252/10** *"QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3º, 9º Y 10° DE LA LEY N° 2345/03 DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, **en lo que respecta a la modificación del Artículo 9 de la Ley N° 2345/03** *"DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO"*, en su calidad de jubilada de la administración pública, conforme se desprende de las instrumentales que obran en autos y del escrito inicial de presentación de la acción.----------
2. Alega la accionante que se encuentran vulnerados los Artículos 4, 46, 47, 49, 86 y 95 de la Constitución y fundamenta su acción manifestando, entre otras cosas, que: *"(...) sostengo que afectan las normas constitucionales de referencia, por el hecho de que se obliga a pasar a la INACTIVIDAD LABORAL por la sola razón de tener 65 años de edad, vulnera el derecho de continuar trabajando a una persona capaz, honesta e idónea, que son factores indispensables exigidos para el acceso a las funciones públicas en nuestro país".* ----------
3. Así las cosas, tenemos que la accionante reviste calidad de funcionaria pública, ya que en el escrito de promoción menciona que mediante **Resolución Nº 2184** de fecha 04 de octubre de 2010 fue nombrada por la Honorable Cámara de Diputados, así mismo surge de la Cédula de Identidad glosada a foja 02 que la misma cuenta 68 años. ---------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

4. Examinadas las documentaciones citadas (que obran en autos) y considerando que la accionante a la fecha de emitir esta opinión cuenta con 68 años de edad y ante la inminencia de la aplicación de la ley 4252/2010, procederé al estudio de esta acción en los siguientes términos: ----------
5. Nuestra Constitución Nacional contempla un alto contenido humanista y un pleno reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona. En su preámbulo reza: *"El pueblo paraguayo, por medio de sus legítimos representantes reunidos en Convención Nacional Constituyente, invocando a Dios, reconociendo la dignidad humana (...)".* Para garantizar a la persona su dignidad humana, nuestra Ley Fundamental establece el sistema obligatorio e integral de seguridad social (Artículo 95), abarcando "todas" las cuestiones en esa materia, entre las que se encuentra la "jubilación", como derecho fundamental en la vida del trabajador.----------
6. Conforme a las letras de nuestra Constitución, fueron suscritos y ratificados, por nuestro país, innumerables instrumentos de orden internacional sobre seguridad social, entre los que podemos mencionar: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el *"PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES*", los convenios de la OIT (en especial el 102, de norma mínima de seguridad social), el Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común Del Sur Mercosur, Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, así como convenios bilaterales de seguridad social, que tienden a reconocer la seguridad social como un derecho humano, con cobertura universal.----------
7. En aras de facilitar la vigencia del derecho a la seguridad social reconocido a nivel nacional e internacional, el legislador ha incorporado al patrimonio de aquellos trabajadores y funcionarios públicos, que prestan sus servicios en el sector público, el "derecho a la jubilación", en virtud al mandato expreso de la Ley N.° 2345/03 y su modificatoria: Ley N° 4252/10. Ellas facultan al Poder Administrador, como órgano operativo de los beneficios sociales, para proceder a jubilar a los funcionarios públicos que efectivamente han cumplido los requisitos legales para el efecto, entre los que se encuentra la edad. Situación ésta que agravia al accionante en razón de que la norma que impugna establece que *"Cumplidos los 65 (sesenta y cinco) años de edad, la jubilación será obligatoria".*----------
8. Ahora bien, siendo el derecho de acceso a la jubilación un derecho social, estructurado como derecho programático, su operatividad se encuentra supeditada a la "libre configuración" del legislador. Así, en el razonamiento de que el constituyente otorgó al legislador la atribución de dictar la normativa impugnada, estableciendo éste la edad que debiera alcanzar el funcionario para acceder a los beneficios jubilatorios, entiendo que ha actuado disponiendo sobre la materia que la Constitución le reservó, con la libertad que ella misma le otorgó, razón por la cual, esta Corte no puede satisfacer la pretensión del accionante, pues de hacerlo estaría invadiendo injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de un Poder del Estado, en este caso, a favor del Poder Legislativo.----------
9. Nuestra Constitución en su Artículo 103.- *"DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES*, no fija una edad en la cual el funcionario público debiera jubilarse, tampoco establece parámetros para calcularla, lo que nos lleva a concluir que ha conferido al legislador la facultad de acordarla, manteniendo éste la autoridad y competencia exclusiva para conocer y avanzar sobre la función encomendada. Por lo que mal podríamos tachar a la norma impugnada de violatoria del mandato constitucional. ----------
10. Además, debemos considerar que el límite de edad, dispuesto por la norma impugnada, implica una medida que promueve el derecho al trabajo a favor de las nuevas generaciones, posibilitando su legítimo acceso al empleo público, más aún, considerando la contracción de la economía, y por ende del Presupuesto General de la Nación, que conlleva a un descenso en la oferta de empleo en el sector público,

RECIBIDO
SECRETARIA CIVIL
21 JUN 2024

circunstancias éstas que escapan a la voluntad de quienes pretenden acceder a un puesto de trabajo en la función pública.----------

11. La Constitución obliga al Estado a promover políticas que tiendan al pleno empleo (Artículo 87) y consagra el derecho de todo paraguayo a ocupar funciones y empleos públicos (Artículo 101), en un régimen uniforme y dentro de los límites establecidos por la ley (Artículo 102). La norma atacada, al limitar la edad para el acceso a los beneficios jubilatorios, está intentando alcanzar un punto de equilibrio entre los derechos de ambos grupos: los que acceden a la jubilación por haber cumplido su ciclo de trabajo para con el Estado y los que desean acceder legítimamente al empleo público. Así, la norma impugnada garantiza tanto el derecho a la jubilación, como también el derecho al trabajo.----------
12. La medida impugnada responde a un interés social, por lo que no podríamos calificarla de desmedida, arbitraria o infundada. Ella no resulta irracional en el entendimiento de que uno de los fines del Estado es hacer efectivo el derecho de todo paraguayo de acceder a cargos en la Administración Pública.----------
13. Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde ***rechazar*** la presente Acción de Inconstitucionalidad. **Es mi voto.** ----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: ----------

Se presenta la señora BELERMINA BARUJA DE MENDOZA, a promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 1 de la Ley Nº 4252/10 "Que modifica los Arts. 3º, 9º y 10° de la Ley 2345/03 De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", específicamente contra la parte que modifica el Art. 9 de la Ley N° 2345/2003 "De la Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público". ----------

La forma es un requisito elemental a los efectos de la admisión de la acción intentada, es decir, se deben cumplir con las mismas formalidades de presentación exigidas en cualquiera de las instancias.----------

La primera cuestión a examinar en cualquier proceso es la relativa a la legitimación procesal. Es decir, si la relación señalada y suscitada con motivo del proceso, puede tener la virtualidad de generar una confirmación, modificación o extinción de la relación jurídica de fondo que subyace en el mismo, vale decir, si existe la *"legitimatio ad causam"*. Es esta la primera obligación a cargo de cualquier juzgador, y es la razón por la cual nos imponemos con carácter previo su consideración.----------

Sabido es que, la promoción de la acción de inconstitucionalidad debe ajustarse a los requisitos formales exigidos no sólo en el Art. 552 del C.P.C., sino también las contempladas en los Arts. 106, 215 y 219 del mismo cuerpo legal, caso contrario ameritaría su rechazo por defecto de forma.----------

Examinado el expediente y el escrito inicial de promoción de acción, a simple vista se observa que no fue acreditada válidamente la legitimación activa de la accionante (resolución de nombramiento o contrato). Ni siquiera la Constancia de Trabajo o el Certificado de Trabajo resultan suficientes documentos para acreditar la condición alegada, ni la legitimación activa de la misma como funcionaria dependiente de la Honorable Cámara de Diputados, por lo cual la Acción no se ajusta a las formalidades. Esta acción carece por lo tanto de sentido lógico formal, pues no se cuentan con documentos que demuestren de manera fehaciente la calidad de accionante de la misma, ya que el único documento que lo habilita como legítima

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro C.S.J.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

acreedora de tal derecho no se encuentra agregado al expediente, resultando entonces ésta en una presentación incompleta y sin posibilidad de resolverse sobre el fondo de la cuestión por falta de legitimación formal. ----------

"La acción debe ser intentada por el titular del derecho... Llamase legitimatio ad causam, la demostración de la existencia de la calidad invocada, que es activa cuando se refiere al actor y pasiva cuando al demandado". ----------

Corresponde al actor la prueba de las condiciones de su acción, a él incumbe demostrar su calidad de titular del derecho y la calidad de obligado del demandado... Por consiguiente, la legitimación de la calidad de obrar no es un requisito para el ejercicio de la acción, sino para su admisión en la sentencia..." (Hugo Alsina, "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial", 2° Edición, Parte General, Ediar Soc. Anon. Editores, año 1963, pág. 388). ----------

Fundado en lo expuesto, visto el Dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no procede la acción planteada por defectos de forma. **Es mi voto.** ----------

A su turno, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS,** manifestó que se adhiere al voto del Doctor **SANTANDER DANS**, por los mismos fundamentos. ----------

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 868.

Asunción, 20 de agosto de 2.024.-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

NO HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Señora **BELERMINA BARUJA DE MENDOZA**, de conformidad a lo establecido en el exordio de la presente Resolución.----------

ANOTAR, registrar y notificar.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA